

环保 NGO 与环境公益诉讼推动

叶良芳*

摘要:目前我国司法实践中正在推行的环境公益诉讼,是一种自上而下的“公权”推动模式,且是在缺乏相关法律规定的情况下进行的。从世界范围来看,以民间力量,特别是环保 NGO 作为推动环境公益诉讼的主力军,是一个普遍做法。我国环保 NGO 在参与环境公益诉讼时面临着起诉资格、社团管理、软硬设施、诉讼费用等方面的障碍,在相当程度上影响其功用发挥。为此,有必要在体制和机制上进行改革,以促进环保 NGO 良性发展,进而推动环境公益诉讼的有序开展。

关键词: 环保 NGO; 公益诉讼; 起诉资格

一、问题的提出

我国现行法律并未明确规定环境公益诉讼制度,但环境污染的严峻形势及环境治理的现实需要促使国家最高行政机关和最高立法机关出台相关的政策指导性意见。^①而在实践的层面,云南、贵州、广东、江西等省市的司法机关早已开始了环境公益诉讼的“破冰”,甚至成立专门的“环保法庭”,先后受理、审理了一些环境公益诉讼案件。在环境公益诉讼的制度推动上,可以说,“实践”远远地走在了“立法”的前面。据笔者初步统计,自 2003 年始至今,我国各级法院受理的环境公益诉讼案件共约 17 件。这些案件分别是:山东省乐陵市人民检察院诉金鑫化工厂环境污染案、四川省阆中市人民检察院诉群发骨粉厂环境污染案、四川省资阳市雁江区人民检察院诉 8 家石材加工厂违规排污堵塞河道案、贵阳市两湖一库管理局诉天峰化工有限责任公司环境污染案、湖南省望城县人民检察院诉坪塘水泥厂振动、噪音和大气污染案、贵阳市人民检察院诉熊金志、陈廷雨和雷章污染饮用水源案、广州市海珠区人民检察院诉新中兴洗水厂环境污染案、江西省新余市渝水区人民检察院诉李某等污染湖泊案、无锡市锡山区人民检察院诉李某等盗伐林木案、广州市番禺区人民检察院诉卢平章水域污染损害赔偿纠纷案、朱正茂和中华环保联合会诉江阴港集装箱公司环境污染侵权纠纷案、中华环保联合会诉清镇市国土资源局行政不作为案、佛山市南海区丹灶镇政府诉天乙集团等环境污染案、江西省星子县人民检察院诉成惠石材厂停止排污案、昆明市环保局诉三农农牧公司水污染案、广州市番禺区检察院诉博朗五金厂水域污染纠纷案、中华环保联合会和贵阳公众健康教育中心诉定扒造纸厂环境污染案。

上述案件中,检察机关作为原告的有 11 件,约占案件总数的 64.7%;行政机关(含具有行政执法权的事业单位)作为原告的有 3 件,约占案件总数的 17.65%;环保 NGO 作为原告的有 3 件(含 1 件与公民个人作为共同原告),约占案件总数的 17.65%。从这一简单的统计数据中,不难发现,我国目前的环境公益诉讼基本上是一种自上而下的“公权”推动模式,其主动力源在地方政府、司法机关、环保行政部门。相比之下,身处污染地的普通民众、环保社团等民间组织却较为被动,发挥的作用相当有限。这种公权推动模式是否会造成公权对私权的僭越?环境公益诉讼案件收案数量与全国各地新成立的环保法庭和环保合议庭的数量反差鲜明,这是否意味着环境公益诉讼的公权推动模式有其固有的局限性?在环境公益诉讼中,环保 NGO 应当充当何种角色?面临哪些障碍?如何破解?

* 作者简介:叶良芳(1970—),男(汉族),浙江开化人,浙江大学 光华法学院 副教授,博士,主要从事社会法研究。

^① 如 2005 年 12 月 3 日国务院发布的《关于落实科学发展观加强环境保护的决定》(国发[2005]39 号),要求“完善对污染受害者的法律援助机制,研究建立环境民事和行政公益诉讼”;“发挥社会团体的作用,鼓励检举和揭发各种环境违法行为,推动环境公益诉讼”。2010 年 6 月 29 日最高人民法院发布的《关于为加快经济发展方式转变提供司法保障和服务的若干意见》(法发〔2010〕18 号),要求“依法受理环境保护行政部门代表国家提起的环境污染损害赔偿纠纷案件,严厉打击一切破坏环境的行为”。

二、环保 NGO：环境公益诉讼的主力军

与传统诉讼相比，环境公益诉讼无疑是一项崭新的、甚至具有“异端”特征的制度。如果以美国环境法律规定的公民诉讼为开端，环境公益诉讼的发展也不过四十年。从世界范围来看，这一制度仅仅呈现出一个大致的轮廓，在原告资格、受案范围、启动顺序、程式规范等细微之处均仍处在变动发展之中。然而，以环保 NGO 等民间组织的力量来推动环境公益诉讼的发展，则为各国司法实践所共认。如美国自 20 世纪 70 年代以来，通过大量司法判例，不断拓宽公益诉讼主体资格范围，使环保 NGO 越来越多地投身环境公益诉讼，从而达到保护环境公益的目的。在美国，由环保 NGO 这种非普通意义上的“公民”提起诉讼已逐渐占到环境公益诉讼的绝大部分。据统计，从 1984 年到 1998 年，仅根据《清洁能源法》提起环境诉讼中，由全国性环保团体提起的就占三分之二。^①“美国的公民诉讼事实上很少有公民个人以自己名义提起诉讼，大多数公民诉讼是通过公民团体即环保团体进行的，即使没有现成的团体，他们也会临时成立团体或者协会来代表公共利益提起诉讼”。^②德国法律更是规定，只有 NGO 才是被国家认可的可以提起诉讼的合法主体。为了提起环境诉讼，环保 NGO 不仅应符合一些形式要件而且应符合实质要件。^③

在我国，关于环境诉讼的诉讼原告范围，理论上一直存在争议。但在实践的层面，检察机关、环保行政部门、环保 NGO、公民个人都已经被赋予环境公益诉讼原告资格。客观地说，这四类主体在推动环境公益诉讼中各有其功用，悉数纳入诉讼原告范围，可以发挥各自的优势。在各类主体的起诉顺序上，应当按照公民个人和环保 NGO、环保行政部门、检察机关的顺序进行，以避免诉讼冲突。^④但各类诉讼主体在环境公益诉讼制度构建中的地位，则有必要认真甄别。检察机关的主要职责是打击环境犯罪，这属于“公诉”的范畴，与环境公益诉讼这一“私诉”区别明显。因此，检察机关可以作为环境公益诉讼的急先锋，但不宜作为主力军。环保部门的主要职责是监管治理环境，具有法定的预防和控制环境污染的职权，怠于履行行政职责时甚至可以成为公益诉讼的被告，因而原则上不宜作为环境公益诉讼的主力军。公民个人在信息获取、资金来源、组织力量上均难以与污染环境的公司、企业相抗衡，且因存在“搭便车”现象，因而亦不应作为环境公益诉讼的主力军。因此，环境公益诉讼的主力军，无疑应当是环保 NGO。

环保 NGO 是以环境保护为宗旨的社团组织，其公益性、专业性和独立性的特性为其提起环境公益诉讼带来比其他主体更多的优势。首先，环保 NGO 的诉讼行为更易于被普通民众所接受。随着社会的发展，许多新型的纠纷大量涌现。这些纠纷往往表现出利益的离散性、扩散性和团体性等诸多特征。环境公益诉讼旨在发动普通民众的力量，防止环境损害的发生，推动并完善环境执法。环保 NGO 以环境保护为宗旨，在一定程度上代表普通民众需求、保护环境公益、维护生态安全。环保 NGO 具有非官方性，独立于政府机构，代表广泛的社会利益，对普通民众更具有亲和力，其诉讼行为更易于被普通民众所接受。由环保 NGO 提起环境公益诉讼，不仅能在一定程度上解决已经发生的环境污染损害问题，而且也能使不特定多数人的潜在利益不受损害。检察机关的公益诉讼行为，则不具有这种优势。在我国目前的制度安排下，检察机关的人事和财政受制于当地政府，因此其决策易受当地政府牵制。而且，检察机关以惩治犯罪为主要工作任务，监督法律实施、维护公共利益虽亦是其工作职责，但这两块业务相对具有被动性，不应占据首要地位。根据利益相关原理，与公民个人、环保 NGO、环保行政部门相比，检察机关与环境污染损害的事实关联程度更低，对其提起的环境公益诉讼

^① 参见梁丽：《我国建立环境行政公益诉讼制度研究》，湖南师范大学 2005 年硕士学位论文，第 22 页。

^② 李艳芳：《美国的公民诉讼制度及其启示——关于建立我国公益诉讼制度的借鉴性思考》，《中国人民大学学报》2003 年第 2 期，第 128 页。

^③ 参见张式军：《德国环保 NGO 通过环境诉讼参与环境保护的法律制度介评——以环境公益诉讼中的“原告资格”为中心》，《黑龙江政法管理干部学院学报》2007 年第 4 期，第 96 页。

^④ 参见杨朝霞：《环境民事公益诉讼：环保部门怎么做》，《环境保护》2010 年第 22 期，第 41 页。

行为，普通民众的较难认同和支持。

其次，环保 NGO 可以有效监督政府怠职行为。环保行政部门代表国家行使日常的环境监管权，对违反法律法规、破坏污染环境的行为进行监督检查，并行使相应的行政处罚权。从广义上说，这也是在维护环境公共利益。从这点上说，赋予环保行政部门提起环境公益诉讼的权利是有理论依据的。但是，如果政府（包括环保行政部门）滥用职权或者不依法履行职责损害了环境公共利益时，由环保行政部门提起环境公益诉讼就根本行不通。在这种情况下，就需要赋予公民个人或者环保 NGO 以环境公益诉讼权，提起环境公益诉讼，以维护环境公共利益，监督政府的行政行为。环境治理重在预防，如果政府颁布的行政法规、行政规章等抽象性行政行为或者行政决策等具体行政行为有危害环境公益之虞时，环保 NGO 亦可提起公益诉讼（诉请），以督促政府积极采取某些促进公益的法定行为。这种诉讼（诉请）虽然不是针对环境污染个案提起，不是寻求个案救济，但正因为此，更彰显其公益性。如在野生动物保护者诉诺顿案中，法官指出，本案是有关环境保护主义者和美国联邦政府之间就法律遵守方面的一个分歧。环保主义赢得了诉讼，促使政府重新考虑对蜥蜴的保护，许多人的私益遭受了潜在影响，但该诉讼并不是直接针对这个问题的。“正如我们的许多环境案件一样，它处理的是有关成文法解释和制度遵守的复杂问题，而不是特定私益的范围问题或对私人损害的赔偿。”^①这类诉讼（诉请）在我国也不乏相关案例，如 2007 年厦门 PX 项目事件即是一例。

第三，环保 NGO 可以弥补公民个人诉讼上的劣势。环境权益是典型的公共权益，与每个公民息息相关，因此，赋予公民个人环境公益诉讼的原告资格几乎是不证自明的。但在司法实践中，作为环境资源共同所有人的公民个人提起环境公益诉讼则经常面临以下困难：其一，势单力薄。此类诉讼举证困难，公民个人不仅时间和精力有限而且往往缺乏相应专业知识。其二，信息不对称。由于公民处于弱势地位、收集信息困难，难以及时掌握足够的环境政策、法律、技术知识以及与诉讼相关的其他信息。第三，环境的公共财产性。环境是一种公共产品，具有整体性、消费的非排他性和利益的非独占性，使人们具有“搭便车”心理，个人不太愿意起诉。^②而由环保 NGO 提起环境公益诉讼，则可以克服公民个人提起此类诉讼的缺陷。环保 NGO 的成员不仅对环境事业具有强烈使命感，愿为伸张环境正义锲而不舍，具有提起公益诉讼的积极性，而且具有专业上的优势，可以通过与政府、企业等沟通、协作获取更多资源，扭转信息不对称的劣势。与公民个人相比，环保 NGO 的专业性不仅有利于克服诉讼中的技术困难，平衡诉讼双方的实力，而且可以提高司法审查的谨慎性和说服力，以实现维护环境公益诉讼的目的。“由依法成立的以环保为宗旨的环保民间团体来提起诉讼，特别适用于环境公益诉讼中常常出现的受害人不明确、环境权属关系不明确、受害人众多而难以确定代表人或者受害人众多但确实缺乏应有诉讼能力等特殊情况。”^③

三、环保 NGO 参与环境公益诉讼面临的障碍

从司法实践来看，环保 NGO 参与环境公益诉讼在个案中已经取得了突破，但是综而观之，环保 NGO 参与环境公益诉讼亦面临着不少障碍。

（一）起诉资格的限制

传统的诉权理论认为，实体法没有明确赋予的权益，在诉讼法上就无法为其设立救济的诉权；只有基于实体法上权利受侵害或威胁的事实，才能有效行使诉权，当事人才可获得原告资格。按照这一理论，环保 NGO 要成为原告，必须享有一定的环境实体权利——环境权。然而，环境权是一个由多项子权利组成的权利体系，包括环境使用权、知情权、参与权和请求权等各项权利。这些权利尚无明确的法律规定，各自的内涵和外延均有待进一步明确。实体权利的缺失不可避免地导致环保 NGO 的起诉资格受限。另外，程序法缺乏相应的规定也是环

^① 转引自刘玟：《环保团体参与环境公益诉讼的探讨》，《司法改革评论》2010 年第 10 辑，第 297 页。

^② 参见郭会玲：《环保 NGO 公益诉讼的困境与出路》，《环境保护》2009 年第 19 期，第 54—55 页。

^③ 张鑫：《环境诉讼启动钥匙该谁拿》，《法制日报》2005 年 11 月 3 日第 5 版。

保 NGO 参与环境公益诉讼的一大障碍。现行法律并没有关于环境公益诉讼的主体资格、受案范围、举证责任、法律责任等问题的规定。《环境保护法》第 6 条规定：“一切单位和个人都有保护环境的义务，并有权对污染和破坏环境的单位和个人进行检举和控告。”有学者认为，这里的“一切单位”从字义上理解应当包括检察机关、环境行政机关，以及其他企事业单位；“控告”一词，应当包括向人民法院提起诉讼。^①但对“控告”一词作如此扩大解释，显然超出了该词语义的涵摄范围。而从体系理解来看，如果“一切单位”是不受限制的，则诉讼资格应当受到一定的限制，否则任何单位都可以提起公益诉讼，这显然不符合立法原意。这正好从反面印证“控告”一词不等于“诉讼”。《民事诉讼法》第 108 条规定，民事诉讼的原告只有在“与本案有直接利害关系”的情况下才具有起诉资格，能够提起诉讼。这样的制度设计将提起诉讼的主体严格限制在与案件有直接利害关系的人这一范围之内，这对于环境侵害案件的受害人十分不利。因为在环境侵害案件中，受害人环境权所遭受的侵害往往是“间接的”、“无形的”，甚至是“将来的”。要举证证明其与案件有“直接利害关系”，几无可能。近年来，司法实践中公民个人提起的环境公益诉讼，绝大多数被法院裁定不予受理或者判决驳回，与法律的这一限制不无关系。

（二）社团管理模式的限制

现行的社会管理模式，不利于环保 NGO 的发展，间接地限制了其环境公益诉讼作用的发挥。据统计，截至 2005 年底，我国共有各类环保民间组织 2768 家，其中，政府部门发起成立的环保民间组织 1382 家，占 49.9%；民间自发组成的环保民间组织 202 家，占 7.2%；学生环保社团及其联合体共 1116 家，占 40.3%；国际环保民间组织驻大陆机构 68 家，占 2.6%。^②不难看出，本应作为环保 NGO 中坚力量的草根环保组织数量极其有限，在一定程度上制约了环境公益诉讼的开展。究其原因，主要在于我国现行法律法规对社团、民办非企业单位的“重登记、轻管理”的管理模式。根据《社会团体登记管理条例》和《民办非企业单位登记管理暂行条例》的规定，社会团体和民办非企业单位，包括环保 NGO，实行双重管理体制，即登记注册管理和日常性管理由登记管理部门和业务主管单位分别负责。要成立一个社团或民办非企业单位，不仅要具备法定的成立条件，而且还要找到一个“婆婆”——业务主管单位。而在实践中，许多部门不愿担任业务主管单位，由此带来登记注册的困境，迫使许多社会转入地下，成为草根组织，反而游离于监管之外。这种严格的登记许可主义，即以登记作为政府对民间组织进行审查、批准的重要门槛的做法，将许多草根组织堵在门外。同时，由于缺乏配套的日常评估机制和监管制度，又不得不实行一种宽松的日常监管模式，从而使已经成立的民间组织的日常活动几乎不受日常约束。反过来，政府又不断严格登记注册的标准，民间组织身份的合法化进一步困难。如此恶性循环，民间组织的数量必将越来越少。此外，现行法律法规还有非竞争性原则的限制。如根据《社会团体登记管理条例》规定，在同一个行政区域内不允许成立相同或相似的公益社会团体；任何机构只能在登记机关的管辖范围内活动，不得越界，不得进行区域扩张。这一规定亦极大地限制了环保 NGO 的发展，不利于其环境公益诉讼作用的发挥。

（三）软硬件的限制

我国环保 NGO 的发展时间较短，无论是在组织机构、专业运作、资金募集、项目研发、国际合作等方面，都存在诸多不足之处，从而影响其社会公信度及良性发展。首先是专业化程度不高，技术实力薄弱，专业人才缺乏。据统计，我国近三分之一的环保组织的全职人员中没有环保相关专业人员，近一半的环保组织中仅有 1—2 名环保专业人员。作为“立社之本”的环保专业技术人才，相当缺乏。至于参与环境公益诉讼所需要的法律人才，环保组织更是缺乏。其次是资金短缺。充足的资金支持是 NGO 存在和发展的根本条件，但目前世界各

^① 参见陈阳：《检察机关环境公益诉讼原告资格及其限制》，山东人民出版社 2009 年版，第 155 页。

^② 参见中华环保联合会：《中国环保民间组织发展状况报告》，《环境保护》2006 年第 10 期，第 61 页。

国的 NGO 普遍面临资金短缺的瓶颈，这一问题在我国尤为严重。筹集资金困难是绝大多数环保 NGO 面临的首要难题。我国 NGO 收入中会费、企业和个人的公众捐助平均不超过三分之一，而来自政府的财政拨款和补贴却占到一半，但政府的资金一般都流向有官方背景的 NGO，其他 NGO 享受不到这种待遇。而随着政府职能的转变，政府补贴在 NGO 资金总额中所占比重一直呈下降趋势，这更加剧了 NGO 资金短缺问题。由于资金短缺，不少环保 NGO 的硬件设备相当简陋。据调查，仅有约 30% 的社团拥有自己固定的办公场所，在全部环保 NGO 中，只有约 35% 有自己固定的联系电话，约 60% 有固定的 E-mail 地址，约 40% 建立了自己的网页，其中仅 30% 能做到对网页内容定期更换，仅 4% 的网页知名度和访问率较高。只有少量社团拥有较简易的监测设备以及外出野营装备。^①这种状况不仅令环保 NGO 难以开展充分的调查研究，而且由于信息的闭塞，NGO 之间也难以做到资源共享、信息互通，从而严重阻碍 NGO 参与环境公益诉讼活动。

（四）诉讼费用的限制

按照《诉讼费用交纳办法》的规定，诉讼费交纳视财产案件、非财产案件的不同而采用不同的标准。由于缺乏明确的规定，实践中将环境公益诉讼（损害赔偿）划归为财产案件，根据诉讼请求的损害赔偿数额，按照相应比例分段累计交纳。环境污染侵害具有潜在性、长期性、整体性特征，具体损害数额通常难以计算。即使能够出来，其数额也往往相当庞大。而目前关于诉讼费的交纳，采用的又是原告预交、败诉方承担原则。这一制度设计，将使环保 NGO 在提起诉讼时不得不考虑以下后果：如果败诉，则要承担不菲的诉讼费；如果胜诉，预交的诉讼费也可能因被告人恶化的经济状况而无法执行到位。此外，为发动公益诉讼，环保 NGO 还需要支付其他费用，如调查费、鉴定费、律师费等费用，其数目也相当惊人。如阳宗海案，鉴定费就非常昂贵。后因有关政府部门出面协调，云南省环保科学研究院免收鉴定费，西南勘测地质公司收取水文鉴定费 20 万元（原需 100 多万元）。^②资金匮乏的环保 NGO 在决定是否提起公益诉讼时，往往会因高昂的诉讼费而不得止步不前。

四、环保 NGO 参与环境公益诉讼的保障措施

鉴于环保 NGO 在参与环境公益诉讼中所面临的现实障碍，构建并完善我国的环境公益诉讼制度刻不容缓。对此，不仅需要环保 NGO 修炼内功，更需要法律制度的强力支撑。

（一）赋予环保 NGO 的公益诉讼原告资格

我国现行法律法规并未明确规定环境公益诉讼制度，环保 NGO 的环境公益诉讼原告资格地位亦不明确。然而，一些地方的司法机关通过司法文件、工作纪要等形式明确了相应的主体可以提起环境公益诉讼。如 2008 年 9 月 8 日无锡市中级人民法院和无锡市人民检察院联合发布了《关于办理环境民事公益诉讼案件的试行规定》，明确规定检察院、环保部门、环保社会团体及社区物业管理部门有权提起环境公益诉讼。2008 年 11 月 5 日昆明市中级人民法院、昆明市人民检察院、昆明市公安局、昆明市环保局联合发布了《关于建立环保执法协调机制的实施意见》详细规定了检察机关、环保行政机关、环保社会组织提起环境公益诉讼的程序。有些地方更是在地方性法规中明确规定了环境公益诉讼。如 2010 年 1 月 8 日颁布的《贵阳市促进生态文明建设条例》第 23 条规定：“检察机关、环境保护管理机构、环保公益组织为了环境公共利益，可以依照法律对污染环境、破坏资源的行为提起诉讼，要求有关责任主体承担停止侵害、排除妨碍、消除危险、恢复原状等责任。检察机关、环保公益组织为了环境公共利益，可以依照法律对涉及环境资源的具体行政行为 and 行政不作为提起诉讼，要求有关行政机关履行有利于保护环境防止污染的行政管理职责。”

客观地说，上述规定对推进环境公益诉讼是大有裨益的，但诉讼制度属于国家的重要制

^① 参见吴玉章主编：《社会团体的法律问题》，社会科学文献出版社 2004 年版，第 170 页。

^② 参见李蒙：《环境公益诉讼遭遇拦路虎——云南各地环保法庭调查》，《民主与法制》2010 年第 13 期，第 20 页。

度，在上位法缺位的情况下能否由低层级的规范性文件来填补，这是值得探讨的。因此，当务之急，是加强相关制度立法的可行性研究，在国家法律层面确立公益诉讼制度，明确环境公益诉讼的范围、原告的资格等问题，赋予环保 NGO 的公益诉讼原告资格，使其成为合法的起诉主体。要在立法上确立环保 NGO 的诉权，必须突破传统诉讼所坚持的“直接利害关系”原则。对此，可借鉴美国的做法。在美国，最初法院拘泥于“法律权利”原则，除非法律主体能证明其受法律保障的权利已经或正在遭受侵害，否则便欠缺原告资格。随后，面对日益增加的公益争执，美国法院将“法律权利”标准转化为“事实损害”标准。法院通过一系列判例，不断扩大损害的范围，从直接损害到间接损害，从现实性损害到可能性损害，从明显损害到轻微损害，从财产权损害到生态美、环境美甚至是精神损害。“事实损害”并不局限于经济的损害，对美学、娱乐和环境价值等非经济价值的威胁和损害也同样构成“事实损害”。通过司法判例，环境公益诉讼原告资格的要求越来越低，使环保 NGO 越来越积极地投入到环境公民诉讼中来，促进了环境公共利益的保护。

（二）改革政府对环保 NGO 的管理模式

现行的“重登记、轻管理”的社团管理模式，不利于环保 NGO 等社会组织的发展，需要进行相应的修改。一是降低成立门槛。根据《社会团体登记管理条例》第 10 条规定，社会团体必须有 50 个以上的个人会员，或者 30 个以上的单位会员，或者在既有个人会员又有单位会员时，会员总数有 50 个以上。这一成立成员最低数额的要求制约了环保 NGO 的充分发展，因而可以考虑予以一定程度的放宽。二是简化社团登记程序。由于环保 NGO 的公益性，其宗旨即在于维护环境生态安全，增进社会福祉，因而法律不宜对其做过多地限制。具体地说，其成立可以采取准则主义，简化社团登记程序，以程序性审查为原则，以事实性审查为例外。只要符合法律规定的成立标准，无须经业务主管部门的审查批准，直接在各级民政部门登记即可。三是改变双重管理体制。取消业务主管单位的管理，对环保 NGO 的审后的运作统一由民政部门负责监督指导和联系服务。这种单一的管理体制既不仅有利于改变行政机构管理混乱的局面，提高政府效率，而且也有利于环保 NGO 的发展。四是改变严格限制竞争原则。严格限制竞争不可避免地使环保 NGO 走向垄断，从而偏离其公益性的价值取向，不利于多元化的公民社会的形成。因此，有必要取消非竞争性管理原则，鼓励公民自愿组织环保 NGO。

（三）加强环保 NGO 的筹资能力

环保 NGO 要取得健康发展，一个规范、专业、高效、透明的内部管理组织和体制是基本前提。唯有如此，环保 NGO 才有公信力，才能取得社会各界的认同，进而提高资金筹措能力。目前环保 NGO 筹资能力普遍不高，其根本原因在于普通民众、公司企业对其业务能力和职业道德存在严重的不信任，担心捐助的资金被挪用、误用或者滥用。通过环保 NGO 的规范化建设，构建组织内部的责任机制和绩效机制，制定行之有效的管理制度与考核制度，完善财务管理与成本控制机制，建立预算制度和项目效益评价体系，对投入产出实行精确控制，可以使募集和使用的资金公开化与透明化，提供环保 NGO 的社会公信力，进而提高其向社会募集资金的能力。同时，环保 NGO 在保证独立实现组织宗旨的前提下，可以根据专业特点，努力发挥自身优势，拓宽服务范围，提高经营性收入，包括服务收费和投资收入等，以增强组织经济实力。此外，各级政府应加大对环保 NGO 的扶持力度。环保 NGO 从事的公益事业，也是政府的职责目标所在。环保 NGO 主动协助政府维护生态安全，政府对其予以一定的资金扶持亦是自然之理。在经济相对成熟的地区，可以考虑将环保扶持资金列入政府当年的财政收支预算，并不得以任何借口减少资助甚至不资助。

（四）创新诉讼费用的承担方式

根据现行法律规定，诉讼费用（包括诉讼费、律师费、鉴定费等）由原告预先垫付，败诉方最终承担。据此，如果环境公益诉讼成功，环保 NGO 能够得到一定的补偿，但实质受

益人是社会大众，而一旦诉讼失败，承担这不利诉讼后果的却只有环保 NGO。然而，环保 NGO 并不是为了维护自身的利益，如果要对诉讼标的额交纳所有诉讼费，则是替真正的权利主体承担诉讼成本和风险。因此，由环保 NGO 预先交付全部诉讼费用的做法，在一定程度上可能会挫伤其提起公益诉讼的积极性。如果仅因诉讼费用而拒原告于法院大门之外，这无异于迫使环保 NGO 放弃环境公益诉讼。为此，有必要改变现行的诉讼费用承担模式，可以考虑将环境公益诉讼列为不预交案件受理费的范围，或者由被告合理分担部分费用（在原告撤诉或败诉的情况下）。如美国的公民诉讼诉讼费用的承担有三个原则，即胜诉方不承担原则、适当分担原则和催化剂原则。另外，还可以考虑借鉴国际上的两种制度。一是德国的法律保障险制度。保险公司在保险人发生诉讼时，根据职业估算为保险人支付诉讼费用。我国亦可考虑建议诉讼费用的保险制度，即公益诉讼的保险人以公益诉讼为保险标的的，在提起诉讼的时候，保险公司根据案件的类型等在投保人发生诉讼时承担投保人合理的诉讼费用。这样可以较好地缓解我国环保 NGO 参与环境公益诉讼的经济压力。二是设立环境公益诉讼基金。对于环境公益诉讼胜诉之后所获得的赔偿金，在扣除环保 NGO 所支出的必要费用以及支付损害赔偿金、恢复环境费用外，其余部分可以归入环境公益诉讼基金。同时，基金会还可以接纳社会各界的捐款。环保 NGO 在提起环境公益诉讼时可以向基金会申请进行诉讼的费用补助，以获得一定的经济支持。此外，在诉讼中可以广泛采用自认规则或优势证据规则。如果被告对于侵权事实不否认的，则可免除相关技术鉴定；如果现有其他证据可以证明被告的侵权事实的，则亦可不再进行技术鉴定。

五、简短的结论

环境公益诉讼，是对政府有限执法资源的重要补充。它通过充分威慑污染企业及影响政府环境政策，来减少环境污染，提高环境质量，维护生态安全。当前，一些地方司法机关在能动司法理念指导下，激进地推动环境公益诉讼，甚至冲在第一线“找米下锅”，在一定程度上有利于环境公益诉讼的开展。但是，“环保事业、环境公益诉讼必须有公众参与才能取得最大的成效，如果说权力‘自上而下’的推动在环境公益诉讼的初期作用巨大的话，在其不断发展的过程中，就必须有公众的广泛参与，才会深入发展。”^①公共精神和公众认同是环境公益诉讼开展的不竭源泉，这其中环保 NGO 具有天然的优势。

^① 参见文永辉：《环境公益诉讼的地方性规范及司法实践评析》，《广西社会科学》2010 年第 10 期，第 64 页。